联 合 国 S/2018/889



安全理事会

Distr.: General
3 October 2018
Chinese
Original: English

有关西撒哈拉的局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第2414(2018)号决议提交。安理会通过该决议将联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的任务期限延至2018年10月31日，并请我在任务期限结束前提交有关西撒哈拉局势的报告。本报告概述我的前一份报告(S/2018/277)于2018年3月29日发布以来的事态发展，并介绍当地局势、西撒哈拉政治谈判的现状和进展、安理会第2414(2018)号决议执行情况、特派团行动正在面临的现有挑战以及为应对这些挑战而采取的步骤。

二. 近期事态发展

2. 在我前一份报告发布之后的这段期间内，尽管之前报告的双方之间深层紧张关系(同上，第3段)依然存在，但整个领土在护堤两侧总体上基本保持平静。

3. 在政治方面，我的西撒哈拉问题个人特使霍斯特·克勒已加紧努力推动双方之间的政治谈判。第2414(2018)号决议通过之后，他与相关对话者，其中包括安全理事会成员、西撒哈拉问题之友小组成员和区域组织进行了磋商。2018年6月23日至7月1日，我的个人特使第二次访问该区域，其间他与双方及邻国的众多高级官员以及民间社会代表进行了讨论。访问结束后，他于8月8日按照会第2414(2018)号决议的规定向安理会通报了情况，并表示他打算邀请双方和邻国在今年年底之前进行直接谈判。随后于2018年9月28日向各方发出邀请信，请其参加将于12月5日和6日在日内瓦举行的首次圆桌会议。

4. 与此同时，萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)的“警察”在2018年4月22日之后没有出现在盖尔盖拉特缓冲地带(同上，第3至10段)。波利萨里奥阵线的秘书长阿卜拉欣·加利于6月26日在阿尔及利亚拉布尼与我的个人特使会晤时口头确认，撤回是永久性的。鉴于这一事态发展，西撒特派团从7月中旬开始缩减在盖尔盖拉特的日间监测哨所，但是维持了对该地区的





定期空中和地面巡逻。在 6 月份的同一次会议上，加利先生还承诺不向比尔拉赫卢或提法里提搬迁任何新的行政设施，以遵守第 2414(2018)号决议的规定。

5. 虽然到目前为止没有记录到任何严重威胁停火的事件，但特派团报告了若干违反一号军事协定的新情况。对于所有被指控或观察到的违反情况，西撒特派团均与双方进行接触，以防止或解决违反行为。在许多情况下，特派团能够说服双方至少部分恢复原状，或者放弃有可能违反一号军事协定或造成紧张局势的计划行动。

6. 双方的相互指控并非全部被特派团实地侦察结果所证实。今年年初以来，此类指控或观察到的违反行为平均每周发生一次，特派团采取行动后紧张局势得到缓解，这种反复出现的模式证明特派团在防止冲突和维持有利于秘书长个人特使开展工作的环境方面发挥了有效作用。

7. 摩洛哥和波利萨里奥阵线都认为，他们的一些活动是出于防止贩毒和其他犯罪活动的需要，有正当理由。一号军事协定没有规定军事部队的反走私或犯罪预防活动。

8. 在第 2414(2018)号决议执行部分第 9 段中，安全理事会确认与停火和相关协议有关的基本问题依然存在，促请秘书长与双方面谈，努力更好地了解这些问题。为此，秘书处启动了与双方的沟通进程，请双方作出书面回复，说明其对停火和有关协议的理解以及对可能需要作出调整的任何方面的看法。双方在答复中详细概述了他们对目前停火架构的理解，包括对协议背景和起因的看法。双方都认为，目前的停火架构在稳定西撒哈拉局势方面发挥了核心作用。双方还重申，他们致力于执行停火架构并遵守其条款和一号军事协定的条款。双方不认为需要调整停火架构或一号军事协定。然而，双方就停火架构和一号军事协定的影响和适用所表达的看法分歧甚大。

9. 在本报告所述期间，西撒特派团能够观察到，摩洛哥在护堤西侧继续大量投资于基础设施和经济发展项目。摩洛哥坚持认为，投资和项目造福西撒哈拉人民，是在与他们充分协商后实施的。波利萨里奥阵线继续抗议，认为投资和发展活动以及开采西撒哈拉的自然资源违反了国际法和西撒哈拉作为非自治领土的地位。波利萨里奥阵线还称，护堤西侧撒哈拉威人民表达的所有异见，特别是公众赞成全民投票和赞成独立的示威，都被摩洛哥安全部队有系统的暴力镇压了。

10. 阿尔及利亚廷杜夫附近难民营里的一般民众仍然对政治进程缺乏进展、加之人道主义援助持续减少带来的营养不良日趋严重等长期困难，普遍感到沮丧和愤怒。在本报告所述期间，据报在难民营没有发生重大安全事件，并且，与以往不同，西撒特派团没有收到报告说发生了反对政治和军事领导人的重大公众示威。

11. 在 2018 年 3 月 30 日的信中，穆罕默德六世国王给我写信，谴责波利萨里奥阵线一再挑衅和违反停火及相关军事协定。在信中，他特别提请注意波利萨里奥阵线宣布打算把其部分行政结构迁至护堤以东的比尔拉赫卢和提法里提。他把这些行为的意图界定为旨在非法改变实地现状，这将迫使摩洛哥单方面采取行动，以维护护堤东侧的领土地位。波利萨里奥阵线后来保证，不会迁移行政结构。还

收到摩洛哥常驻代表的其他信件，抱怨波利萨里奥阵线在护堤东侧的违反行为(见下文第 34 段)。

12. 我还收到波利萨里奥阵线秘书长的一封信，声称 5 月 19 日位于阿加迪尔的伊本卓尔大学一名撒哈拉威学生被谋杀是由摩洛哥对撒哈拉威居民的政策造成的，并且，在我的个人特使访问该领土期间，在阿尤恩和斯马拉进行了反对撒哈拉威和平示威者的运动。

三. 政治活动

13. 在本报告所述期间，我的个人特使继续就西撒哈拉问题与有关对话者，包括安全理事会成员、西撒哈拉问题之友小组成员和区域组织进行协商。4 月 10 日，他前往莫斯科，会见了俄罗斯外交部长和副外长，向他们简要通报了西撒哈拉问题。4 月 26 日至 30 日，他前往卢旺达，会见非洲联盟主席和非洲联盟委员会主席，就西撒哈拉最近的事态发展交换了意见。5 月，他前往布鲁塞尔，向欧洲议会外交事务委员会通报情况。8 月，他在华盛顿特区会见了美利坚合众国常务副国务卿和总统国家安全事务助理。

14. 我的个人特使在 2018 年 6 月 23 日至 7 月 1 日第二次访问西撒哈拉区域时，前往了阿尔及尔、达赫拉、阿尤恩、努瓦克肖特、拉巴特、拉布尼、斯马拉和廷杜夫。访问的目的是为了更好地了解局势，并与所有有关行为者讨论，在特派团的任务期限按照第 2414(2018)号决议延长六个月之后，政治进程应如何推进。

15. 在拉布尼，我的个人特使会晤了加利先生以及由 Katri Idoh 领导的谈判小组。他们二人都表示完全支持我的个人特使及其任务使命，并表达了协助寻找西撒哈拉问题解决方案的严肃意图。加利先生向我的个人特使确证，为表明诚意，波利萨里奥阵线撤出盖尔盖拉特并承诺不再返回，也不会将任何机构迁移到提法里提或比尔拉赫卢。但是，加利先生表示关切，认为摩洛哥的“移民政策”和新的“行政设置”是在改变西撒哈拉的人口组成。

16. 我的个人特使在拉巴特会晤了摩洛哥总理萨杜丁•欧斯曼尼和外交与国际合作大臣纳赛尔•布里达，摩洛哥表示将全力支持我的个人特使开展工作。布里达先生重申第 2414(2018)号决议呼吁“现实、可行和持久的政治解决方案”，强调指出摩洛哥致力于该国 2007 年的自治提议，他认为这是谈判的基础。总理和外交部长指出，虽然盖尔盖拉特的紧张关系大为减轻，摩洛哥仍然非常关切波利萨里奥阵线在护堤东侧的“挑衅”。

17. 在阿尔及尔，我的个人特使会晤了阿尔及利亚总理艾哈迈德•乌叶海亚和外交部长阿卜杜勒卡德尔•迈萨赫勒。两人重申该国一贯保证其作为邻国将提供充分支持，并强调指出自决权的重要性。阿尔及利亚坚称该国不是冲突当事方，不能在谈判桌上坐在波利萨里奥阵线一边，尽管如此，迈萨赫勒先生宣布，阿尔及利亚作为邻国，准备按照第 2414(2018)号决议的要求，加大其在政治进程中的作用。

18. 在努瓦克肖特，毛里塔尼亚总统穆罕默德·乌尔德·阿卜杜勒·阿齐兹和外交部长伊斯梅尔·乌尔德·谢赫·艾哈迈德也表示完全支持我的个人特使和政治进程。两人均强调在毛里塔尼亚和撒哈拉威人民之间存在强有力的文化纽带。他们确认，毛里塔尼亚也准备加大对该政治进程的参与，以期结束冲突。阿卜杜勒·阿齐兹总统强调指出，寻找和平解决冲突的办法对于挣扎在毒品贩运、极端主义和贫困中的整个区域而言至关重要。

19. 在访问期间，所有对话者都确认西撒特派团在维持停火和防止冲突方面发挥的关键作用。他们指出，西撒特派团的撤离可能会严重影响区域稳定，国际社会将要为此付出的代价会高于该特派团的现有预算。波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚表示特别关切难民营中一些青年的沮丧和幻灭情绪。

20. 虽然波利萨里奥阵线强调指出他们已准备好参加谈判并希望西撒特派团不要缩编，但也指出，由于特派团未能监测人权情况并与撒哈拉威人民互动，而且由于他们使用摩洛哥牌照，其履行任务的能力受到了阻碍。他们还对联合国表示失望，认为联合国没有落实安全理事会第 2351(2017)号决议第 3 段的规定，即探求解决涉及停火的根本问题的办法，并对西撒特派团最近给安理会的报告表示失望，表示该报告是“错误且带有偏见的”。

21. 在阿尤恩、达赫拉和斯马拉，我的个人特使会见了许多地方当选官员。这些官员着重谈到教育、卫生和经济部门的发展，并指出护堤西侧的人们感谢来自摩洛哥的支持，特别是 77 亿美元的发展计划。然而，他们指出，重要的是明确西撒哈拉的法律地位，因为当前的不确定性阻碍了外国投资。这些官员承认，尽管该领土具有稳定性，不同于萨赫勒地区的一些邻国，但依然存在一些问题，例如青年失业、缺乏教育和保健基础设施。

22. 我的个人特使还在达赫拉和阿尤恩与民间社会代表举行了会议，他们提出了一系列广泛看法。一些代表表示完全支持摩洛哥的自治计划，并敦促联合国寻求政治解决办法，让廷杜夫难民营中的人们得以返回家园并受益于领土的发展。他们表示感谢摩洛哥提供财政支助，从而改善了领土内的基础设施、教育和保健服务，并增加了人们对人权的认识。

23. 然而，民间社会的其他代表对领土内由摩洛哥提供资金的发展项目表示关切，声称原来的撒哈拉威居民没有受益。他们强调指出，该领土的当选官员不能代表全部的撒哈拉威人，只能代表少数精英的利益。令其感到沮丧的是，他们作为撒哈拉威活动人士被施加了歧视性政策，因而无法获得就业和经济机会，表达政治观点的自由也受到限制。一些非政府组织报告了摩洛哥警察实施的严重侵犯人权行为，并对自身安全表示担忧。这些非政府组织一致宣称自决是解决冲突的唯一途径。

24. 我的个人特使访问了由摩洛哥提供资金的一些发展项目，其中有会议中心和医院，以及 Cherifian Office of Phosphates 在阿尤恩开办的磷酸盐处理单位。他还与当地官员、商界人士和民间社会讨论了领土的社会经济发展。

25. 依照第 2414(2018)号决议第 14 段，我的个人特使于 8 月 8 日向安全理事会通报了他的访问情况以及今后的计划。安理会成员之前曾经表示过，愿意在西撒特派团的任务期限于 10 月份延长之前，在合适的时间听取我的个人特使通报情况。我的个人特使还告知安理会，他打算请双方和邻国在今年第四季度进行第一轮直接谈判，以建立信任并讨论政治进程的前进路径。秘书长个人特使的倡议得到了安理会的广泛支持。

26. 我个人特使的办公室一直积极参与准备工作，争取在2018年举行初步会谈。这项工作包括与双方、安全理事会成员和感兴趣的其他会员国和区域组织进行讨论。与联合国实体及合作伙伴，包括联合国日内瓦办事处、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和红十字国际委员会的讨论也一直在进行。

27. 正如我的个人特使在 8 月 8 日向安全理事会通报时所称，他在 9 月 28 日向双方和相邻各国发出了将于 12 月在日内瓦举行初步会谈的邀请。在邀请函中，我的个人特使请双方最迟在 10 月 20 日作出回复。截至报告时，摩洛哥已于 10 月 2 日对我的个人特使发出的在日内瓦举行首次圆桌会议的邀请作出了肯定答复。10 月 3 日，波利萨里奥阵线也接受了参加首次圆桌会议的邀请。我相信，阿尔及利亚和毛里塔尼亚将会积极答复。

28. 9 月 24 日至 28 日，我的个人特使访问了纽约。在大会第七十三届会议年度一般性辩论期间，他与各方以及有关会员国就初步会谈的准备工作进行了广泛磋商。

四. 联合国西撒哈拉全民投票特派团的活动

A. 业务活动

29. 截至 2018 年 9 月 5 日，西撒特派团的军事部分有 233 名人员，其中 29 名为女性，核定人数为 245 人。2018 年 4 月 1 日至 9 月 1 日，西撒特派团进行了约 392 673 公里的地面巡逻和 328 次空中巡逻。西撒特派团的队部指挥官与各方之间的合作总体上令人满意。本报告所述期间进行的每月访问覆盖大约 920 个单位、总部和据点及 28 个训练区。军事观察员还走访了护堤以东和以西的 365 个观察所并监测了双方超过 292 次已通报的业务活动。

30. 如上所述，自 2018 年 4 月 22 日波利萨里奥阵线从盖尔盖拉特撤回“警察”之后，截至 7 月中旬，特派团于 2016 年 8 月设立的临时观察所开始减少其每日驻留兵力，并将继续采取定期进行地面和空中巡逻的方式监测该地区。这将减少西撒特派团军事部分的负担，因为不再需要在核定人数内专门指定一个具有平均规模的小组执行这项任务。尽管如此，西撒特派团仍将随时做好准备，在接到通知后短时间内根据该地区事态发展的需要，恢复每日驻留的兵力。

31. 出于安全关切，在护堤以东的地面巡逻仍限于队部周围 100 公里半径范围，并且夜间不在护堤两侧巡逻。大会核准在西撒特派团 2018-19 财政年度预算中为特派团拟议为护堤东侧所有队部购置防护掩体提供资金，这将大大促进当前对这

些地区军事观察员的保护，符合 2017 年 12 月 19 日题为“改善联合国维和人员安保状况：我们必须改变作业方式”的报告所载建议。

32. 在本报告所述期间，西撒特派团记录了摩洛哥王国陆军 6 次违反第一号军事协定的行为，此外还有 10 项长期存在的违反行为(同上，第 37 段)。这些违反行为中有 2 次一般性违规，3 次涉及一号军事协定所界定的“战术性强化”，1 次侵犯行动自由。

33. 西撒特派团记录了波利萨里奥阵线实施的 13 次一般性违反第一号军事协定的行为，1 次战术性强化和 12 次侵犯行动自由的行为。自我上一份报告发布以来，在该报告提及的 3 种长期存在的违反行为之外(同上，第 38 段)，侵犯行动自由的行为大大增加。

34. 2018 年 3 月末，西撒特派团地面巡逻队观察到，摩洛哥王国陆军正在重修马赫巴斯附近 1987 年修建的沙墙。摩洛哥王国陆军曾于 2017 年 2 月、4 月和 6 月请求准许该项工程，西撒特派团则拒绝了所有三项请求并且指出重建以前存在的墙体将构成违反一号军事协定的强化行为。西撒特派团发现，在现有的高度为 1 米至 1.5 米的墙体之上，正在修建更大的新墙(3 至 4 米高，8 至 10 米宽)，墙体与护堤平行，从北至南长 63.8 公里。他们还观察到，在墙体上有若干新的观察哨所和四个门，能让护堤附近的部队出入。

35. 2018 年 4 月，西撒特派团违反停火行为工作组评估了这一情况，判定新沙墙构成对一号军事协定的违反。摩洛哥王国陆军通知西撒特派团，其打算撤除新建沙墙附近的所有观察哨所，但保留四个大门，提议在每个大门处设置 4 名非武装士兵。摩洛哥王国陆军声称，需要加固的墙体和新设施来提高其防范毒品走私和其他犯罪活动的能力。摩洛哥王国陆军还主张，这项工程是在恢复现有结构，因此不是违规行为，然而，一号军事协定并没有规定恢复现有结构是例外情形。

36. 2018 年 5 月下旬，西撒特派团发现了 13 个新的摩洛哥王国陆军观察哨所，距离领土南部比尔甘杜兹处的护堤约 15 公里。已将该事项提交违反停火行为工作组，工作组认定这些哨所构成对一号军事协定的违反。经过进一步地面巡逻，又在附近地点发现了 10 个新的观察哨所，报告时违反停火行为工作组仍在审议这个问题。

37. 2016 年盖尔盖拉特危机开始后不久，波利萨里奥阵线在盖尔盖拉特东南约 20 公里处的缓冲地带内设置了 4 个小军事据点，西撒特派团宣布该举动违反协定。在收到部队指挥官的通知后，波利萨里奥阵线撤出了其中三个地点，但在“航路点 6”据点(盖尔盖拉特公路以东 16.6 公里，护堤以南 4 公里处)维持小规模军事存在，该违反行为仍在持续。波利萨里奥阵线反驳说，该据点是在缓冲地带内，保留它的理由是需要继续监测盖尔盖拉特的事态发展，并随时准备在摩洛哥决定恢复缓冲地带内的道路施工时作出反应。西撒特派团已数次要求波利萨里奥阵线从缓冲地带内撤除该据点。

38. 2018 年 3 月 24 日，波利萨里奥阵线通知西撒特派团，其打算在护堤东侧比尔拉赫卢附近设立 9 个新的军事据点，理由是需要这些据点来应对该地区贩毒活

动的增加。西撒特派团立即对拟设新据点进行侦察，并于 2018 年 3 月 27 日致函警告波利萨里奥阵线，指出拟议新据点将违反一号军事协定。2018 年 5 月 3 日，西撒特派团收到第二次通知，提议只设 6 个新的观察哨所。经过第二次侦察，西撒特派团于 2018 年 5 月 5 日致函波利萨里奥阵线，警告其拟议新据点还是会违反一号军事协定的条款。迄今为止，没有为设置新据点进行施工，但西撒特派团仍继续监测这些地点。

39. 在本报告所述期间，摩洛哥向西撒特派团和秘书处提供了据称在护堤以东建造活动的各种卫星照片，指出这些活动可能违反了一号军事协定规定的停火。西撒特派团已侦查有关地区，发现其中 7 项不构成违反停火行为。在另外 8 起中，包括上文提及的比尔拉赫卢附近的活动，调查工作正在进行。

40. 摩洛哥外交与国际合作大臣在 4 月 4 日于纽约举行的会议期间向我抗议计划中的新据点，要求西撒特派团谴责它们违反了一号军事协定。他还警告说，摩洛哥不会容忍波利萨里奥阵线的这种行为，该阵线将为所有后果承担全部责任。摩洛哥常驻联合国代表在给主管维持和平行动副秘书长的信函中重申了该控诉。

41. 2018 年 6 月 26 日，波利萨里奥阵线秘书长向我的个人特使保证，他打算遵守第 2414(2018)号决议的规定，不向领土迁移行政结构。然而，西撒特派团于 2018 年 5 月初确认，在提法里提附近正在建造一个大面积的单层结构，包括大约 36 个房间。波利萨里奥阵线的地方军事代表告知西撒特派团军事观察员，该建筑物是民用建筑。守卫该设施的波利萨里奥阵线军事人员拒绝西撒特派团进入。后来几次请求进入该场地也遭到拒绝，这一问题已作为侵犯行动自由的行为，提交违反停火行为工作组处理。在目前阶段，该建筑尚未投入使用，无法确定其预期职能。

42. 2018 年 5 月 20 日，波利萨里奥阵线举行了一系列活动，其中包括在提法里提的一次阅兵，以纪念该阵线成立 45 周年。西撒特派团军事观察员报告说，阅兵的准备工作大约提前十天开始。5 月 18 日，西撒特派团部队指挥官致函波利萨里奥阵线警告说，通常驻扎在提法里提军事区域之外的军事人员参加游行，可能构成违反一号军事协定。波利萨里奥阵线提供保证说，不会从其他区域或拉布尼、阿尔及利亚调动任何军事人员或装备参加游行和庆祝活动。

43. 最终大约有 700 名包括士官生在内的军警人员以及军事车辆和设备参加阅兵。在该事件之前，摩洛哥常驻代表写信给我，谴责计划的阅兵违反了一号军事协定，是违反第 2414(2018)号决议的挑衅和破坏稳定行动。他要求西撒特派团进行干预，要求波利萨里奥阵线不进行该项活动。特派团违反停火行为工作组于 2018 年 6 月裁定，尽管集结部队是在有限禁区内，但鉴于其为纯礼仪和临时性活动，因此不违反一号军事协定。已观察到波利萨里奥阵线的部队从 2018 年 5 月 21 日开始离开阅兵地区。

44. 西撒特派团还观察到撒哈拉威平民在缓冲地带内靠近护堤处进行了两次示威，两次都被摩洛哥王国陆军谴责为违反停火协定的挑衅行为。评估认为这些不是违反一号军事协定的行为，因为示威者是平民。

B. 地雷行动

45. 地雷和其他战争遗留爆炸物继续对西撒特派团人员和后勤车队构成威胁。截至 2018 年 9 月 1 日，护堤东侧仍有 48 个已知集束炸弹打击区和 26 个已知雷区有待清理。由联合国地雷行动处运作的特派团地雷行动协调中心继续从廷杜夫发挥作用。

46. 在护堤东侧，地雷行动协调中心对 2 086 639 平方米受地雷和战争遗留爆炸物污染的土地进行了勘测和清理，清除了 41 个中度和高度优先的集束炸弹打击区和一个雷区。护堤东侧共核实了 59 320 平方米、相当于 7.4 公里的特派团巡逻和后勤路线，为西撒特派团军事观察员的行动提供了便利。总共销毁了 458 件战争遗留爆炸物，包括 336 件次级弹药和 122 件其他战争遗留爆炸物。中心为西撒特派团 42 名新来的文职和军事人员举办了地雷安全培训，为 37 名人员举办了 5 个地雷安全复习培训班。中心还对其行动进行了 33 次质量保证评估。波利萨里奥阵线依照 2005 年签署的“日内瓦呼吁”组织的《关于承认全面禁止杀伤人员地雷规范以及在地雷行动中进行合作的承诺书》，销毁了储存的 2 500 枚杀伤人员地雷。销毁杀伤人员地雷储存的最后阶段计划于 2018 年 11 月进行，届时波利萨里奥阵线将会销毁了所有申报的杀伤人员地雷储存。

47. 地雷行动协调中心通过护堤东侧的当地伙伴撒哈拉威地雷行动协调办公室，就地雷行动相关事项与波利萨里奥阵线保持联系，以更好地确定地雷和其他战争遗留爆炸物在西撒哈拉的影响。中心还继续在行动、数据管理、行政和财务领域向撒哈拉威地雷行动协调办公室提供技术援助。

48. 自 2018 年 4 月以来，在护堤西侧，摩洛哥王国陆军报告了一起军事人员因地雷或战争遗留爆炸物事故受伤情况。摩洛哥王国陆军报告称，清理了护堤西侧超过 8 400 万平方米的土地，销毁了 344 件物项，包括 268 件未爆弹药、74 枚杀伤人员地雷和 2 枚反车辆地雷。

C. 安保

49. 作为更广泛的 2018 年安全风险管理构想的一部分，西撒特派团进行了总体威胁评估，确定了特派团责任区所有区域的适度安保级别。最高一级的威胁仍在护堤东侧地区，原因是萨赫勒极端分子先前明确发出了威胁。西撒特派团继续根据 2017 年 2 月确定的缓解安保风险优先次序清单采取减轻风险措施。在 2018-19 财政年度将实施其余措施并作出其他改进，重点是护堤东侧的队部。

D. 文职实务活动

50. 2018 年 6 月 28 日至 7 月 1 日，西撒特派团为我的个人特使访问西撒哈拉及访问拉布尼会见波利萨里奥阵线当局事宜提供了实务和后勤支助。

51. 波利萨里奥阵线尚未同意按照长期惯例，在其拉布尼总部正式接待我的特别代表。波利萨里奥阵线虽然继续在拉布尼与其他高级官员会晤，但坚持要求在西撒哈拉领土举行会议。4 月 18 日，我致信加利秘书长，请他恢复公认惯例，但波利萨里奥阵线至今没有改变立场。这种情况极大阻碍了西撒特派团与波利萨里奥

阵线之间的关系，这种关系目前仅限于我的特别代表与波利萨里奥阵线协调员之间的电话和书面接触。特派团廷杜夫联络处继续管理日常工作层面的接触，另外，我的特别代表有一次在任务区外会晤了波利萨里奥阵线协调员。自 2018 年初以来，波利萨里奥阵线要求也在该领土举行与西撒特派团部队指挥官的所有会晤，最后，与波利萨里奥阵线的所有高级军事接触也停滞不前。

52. 波利萨里奥阵线辩称，西撒特派团定期在阿尤恩会见摩洛哥协调员，因此应该在该领土内与波利萨里奥阵线自由举行会议。该立场是波利萨里奥阵线提出的更广泛要求的一部分，其要求作为冲突一方享有与摩洛哥平等的待遇。摩洛哥当局辩称，西撒特派团在该领土上与通常驻在拉布尼的波利萨里奥阵线的任何代表举行会晤，都将构成对波利萨里奥阵线控制护堤东侧领土的承认，这是摩洛哥拒不承认的，还将构成对“阿拉伯撒哈拉威民主共和国”的默认，这是不可接受的。

53. 在无法接触护堤西侧当地对话者造成的受限情况下，西撒特派团继续定期向秘书处报告和分析西撒哈拉的事态发展及对其影响。为了加强态势感知及文职实务部门和军事部门之间的协调，西撒特派团采用了一个新的特派团联合分析结构，文职和军事分析人员得以每天聚在一起，综合评估情况并确保采取后续行动。特派团还开始执行联合国态势感知方案，并继续接受会员国代表的定期访问。

54. 上文着重表明我的特别代表与波利萨里奥阵线之间的互动受到障碍，除此之外，特派团与护堤东侧和廷杜夫附近难民营的民间社会和其他相关对话者的接触仍然不受阻碍。

E. 特派团行动所面临的挑战

55. 如先前报告所述(同上，第 52-54 段)，各方对西撒特派团任务的不同解释继续对特派团的行动构成重大挑战，这经常导致对特派团活动的公开和系统批评。特别是，特派团的新闻稿和声明遭到各方的消极回应，各方都试图确保其对西撒特派团的任务以及冲突和领土状况的看法得到充分反映。最近，特派团发表公开声明的特权受到质疑。

56. 特派团无法接触对话者继续限制了特派团对护堤西侧西撒哈拉局势进行独立评估的能力。摩洛哥要求西撒特派团在护堤西侧使用摩洛哥车牌，这也继续影响了人们对特派团公正性的看法(同上，第 57 段)。

57. 安保仍然是西撒特派团行动的最大关切问题，特别是鉴于特派团的地面巡逻和再补给车队要穿越护堤东侧的沙漠地区。西撒特派团对波利萨里奥阵线保护西撒特派团固定队部的承诺有充分信任，但萨赫勒其他地点的极端主义威胁以及在队部以外巡逻的风险仍然令人关切。大会核准为西撒特派团提供资金，以便在下半年购置第三架直升机，从而能够在后勤车队行动之前更频繁地进行空中侦察，并取代偏远和危险地区的地面巡逻。

五. 人道主义活动和人权

A. 冲突中下落不明人员

58. 红十字国际委员会继续担任中立的中间人，寻找机会加强对话，并促使各方之间就由于过去的敌对行动仍下落不明者的情况交流信息。

B. 为保护西撒哈拉难民提供援助

59. 难民署继续提供国际保护，并与联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食计划署)一起继续向生活在廷杜夫附近五个难民营的撒哈拉威难民提供人道主义援助。出于规划目的，目前正在进行多机构脆弱性评估。

60. 粮食署继续通过每月分发 125 000 份基本口粮来满足难民的基本粮食和营养需求。2018 年 3 月，进行了一次粮食安全评估，以确定难民人口的粮食不安全情况，并为今后规划一般粮食援助需求提供信息。营养不良和贫血盛行仍是令人关切的公共健康问题。难民署和粮食署继续密切合作，预防和治疗孕妇和哺乳妇女、女孩和幼儿的贫血、发育迟缓和营养不良问题。粮食署向小学和幼儿园 41 000 多名男孩和女孩在半上午时分提供点心，鼓励他们上学和留在学校。为了提高复原力和改善粮食安全，粮食署扩大了生产新鲜动物饲料的水培项目，并启动了一个养鱼场项目。

61. 儿基会也到难民营中，为妇幼保健方案提供支助，包括支持扩大免疫方案、儿童保护和教育活动。

62. 人道主义行为体所面临的主要挑战仍然是资金短缺。2018 年 5 月，这三个机构与 11 个国际非政府组织一起呼吁提供 1.37 亿美元，为 2018-2019 两年期的基本救生活动提供支助。迄今为止，联合国机构只收到了所需预算的 41%，难民署获得的资金最少(12%)。由于长期资金不足，难民署在达到保护、住所、卫生、教育、能源供应和生计领域的国际标准方面也是举步维艰。此外，难民署平均每人每天只能提供 10 升饮用水，是最低标准每人每天 20 升的一半。

C. 建立信任措施

63. 根据安全理事会第 1282(1999)号决议及其后各项决议，让廷杜夫难民营中的撒哈拉威难民与其在西撒哈拉领土上的原籍社区之间建立家庭联系的建立信任措施仍被搁置。

D. 人权

64. 在本报告所述期间，人权高专办[1] 收到了若干报告，指称示威者在关于自决权、支配自然财富和资源及被拘留者权利的抗议中被强行驱散。

[1] 由于人权高专办的监测能力有限，人权报告方面仍存在差距。人权高专办得以于 2006 年、2014 年和 2015 年在西撒哈拉开展了 4 次评估任务。安全理事会第 2414(2018)号决议鼓励加强与人权高专办的合作，包括通过为访问该地区提供便利。

65. 人权高专办继续收到报告，指称对包括任意逮捕、酷刑和虐待在内的侵犯撒哈拉威人人权行为缺乏问责。截至 2018 年 8 月 15 日，尚未按照 2014 年批准的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》的设想建立国家防范机制(同上，第 65 段)。

66. 人权高专办继续感到关切的是，有报道称对人权维护者和记者，特别是位于西撒哈拉的人权维护者和记者进行了过度监视行动。摩洛哥当局继续限制外国游客，包括摩洛哥记者和律师进入西撒哈拉。[2]

67. 在 2018 年 7 月关于阿尔及利亚第四次定期报告的结论性意见中，人权事务委员会审查了《公民权利和政治权利国际公约》的遵守情况，提出的关切问题是，在廷杜夫难民营“把权力、特别是管辖权事实上移交给波利萨里奥阵线”，还关切有报告称，由于这个原因，难民营中违反《公约》各项规定的受害者无法在缔约国法院获得有效补救(见 CCPR/C/DZA/CO/4，第 9 段)。

六. 非洲联盟

68. 2018 年 7 月 1 日和 2 日，非洲联盟大会在努瓦克肖特举行了第三十一届会议，审议了非洲联盟委员会主席编写的关于西撒哈拉问题的报告，并在第 693(XXXI)号决定中，决定设立一个由非洲联盟三主席[3] 和委员会主席组成的非洲机制，以支持联合国领导的努力，并定期向非盟大会报告任务执行情况，必要时向非洲联盟和平与安全理事会国家元首和政府首脑一级报告情况。非盟大会还决定，只在该框架内和在该层面上提出西撒哈拉问题。在同一决定中，非盟大会请委员会主席为恢复非洲联盟驻阿尤恩西撒特派团办事处启动必要的协商，并呼吁非洲联盟成员国支持联合国牵头的努力。应非盟委员会主席的请求，该决定于 2018 年 8 月 7 日提请联合国安全理事会予以注意。

七. 财务问题

69. 大会 2018 年 7 月 5 日第 72/301 号决议和第 72/558 号决定批款毛额 5 240 万美元，用作 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间西撒特派团的维持费。如果安全理事会决定将特派团的任期延至 2018 年 10 月 31 日之后，则特派团的维持费应当仅限于大会核准的数额。

70. 截至 2018 年 9 月 11 日，西撒特派团特别账户的未缴摊款额为 5 090 万美元。所有维持和平行动截至该日的未缴摊款总额为 26.282 亿美元。

71. 按照季度付款时间表，部队费用已偿还至 2017 年 10 月 31 日，特遣队所属主要装备和自我维持费用已偿还至 2017 年 9 月 30 日。

[2] 2016 年 12 月，人权事务委员会建议摩洛哥确保对隐私权的任何干预都符合合法性、相称性和必要性的原则(见 CCPR/C/MAR/CO/6，第 38 段)。

[3] 三主席由非洲联盟即将卸任、现任和候任主席组成。

八. 对联合国西撒哈拉全民投票特派团的独立审查

72. 根据我关于启动全面审查维持和平行动的要求，在本报告所述期间对西撒特派团进行了审查，以审查该特派团如何能够最佳应对所面临的挑战。审查由独立外部专家、联合国中非共和国多层面综合稳定团前副特别代表 Diane Corner 领导。为 Corner 女士提供支助的是一个由维持和平行动部和外勤支助部的代表组成的小组。西撒特派团审查小组在总部与利益攸关方进行了协商，并在纽约与摩洛哥常驻代表、还与波利萨里奥阵线代表举行了会晤。小组于 2018 年 6 月 16 日至 22 日前往特派团任务区，评估西撒特派团的工作，包括为此实地访问护堤东西两侧的队部和特派团驻廷杜夫联络处。

73. 审查确定，当前，西撒特派团履行三项决定性的预防冲突职能。首先，在双方没有直接接触而且都依赖西撒特派团来裁决他们各种指控的情况下，西撒特派团防止了与停火有关的事件升级。其次，西撒特派团确保实地局势有助于我的个人特使恢复政治进程的努力。第三，特派团的存在有助于维护马格里布的区域稳定。

74. 审查发现，特派团开展监测和缓解冲突活动的能力有很大的技术改进余地，并指出，广泛使用很大程度上可预测和重复性的地面巡逻并没有优化特派团的资源。有人认为，试图全面了解行动区约 2 500 公里长的护堤不切实际，而且，军事部门应该更少从数量上、更多从质量上界定产出。为了实现这种改进，需要征得各方的同意。

75. 审查还指出，必须重新启动目前暂停的难民署牵头的建立信任措施方案，作为支持和平进程的重要工具。审查还赞扬西撒特派团的排雷行动方案，指出应尽一切努力说服各方扩大和加强排雷和清除战争遗留爆炸物。审查还对西撒特派团行动的某些行政要求表示了一些保留意见，其中包括摩洛哥坚决要求西撒特派团的车辆挂摩洛哥牌照而非联合国牌照，以及在阿尤恩加盖护照印章。

九. 意见和建议

76. 我感到鼓舞的是，尽管偶尔有违反情况和紧张局势，但双方继续维持停火，普遍遵守相关军事协定。然而，我对双方之间紧张局势加剧和越来越强硬的言辞感到关切。维持当地的和平与稳定条件对于提供恢复政治进程的气氛至关重要。我呼吁双方继续与特派团接触，在充分尊重特派团的任务、停火和相关军事协定的情况下，解决遗留的长期违反行为和最近发生的违反行为。

77. 我的个人特使对该地区的访问使他进一步加深了对西撒哈拉现况的了解。波利萨里奥阵线承诺不回到盖尔盖拉特、不向护堤东侧地区迁移新机构，这是积极的事态发展，表明波利萨里奥阵线愿意回到谈判桌旁。阿尔及利亚和毛里塔尼亚都确认愿意在谈判进程中发挥更积极的作用。摩洛哥愿意为访问西撒哈拉提供便利也是一个令人鼓舞的迹象。

78. 我敦促双方和邻国积极响应我的个人特使的邀请，真诚和不带先决条件地来到谈判桌前。我还呼吁安全理事会成员、西撒哈拉之友和其他相关行为体鼓励双方和邻国接受我的个人特使的邀请。

79. 我对西撒特派团与波利萨里奥阵线之间的关系破裂感到关切，这阻碍了我的特别代表和部队指挥官与有关对应方的会晤。因此，我再次呼吁波利萨里奥阵线按照长期惯例恢复与西撒特派团高级领导人在拉布尼的会晤。

80. 特派团的作用取决于特派团是否有能力公正、独立地履行安全理事会规定的任务，我呼吁各方充分尊重这种独立性。我还呼吁安全理事会在这方面为特派团提供支助。

81. 西撒特派团继续依靠非武装军事观察员执行监测停火任务。我仍然深为关切西撒特派团人员在西撒哈拉的安全保障，他们仍然极易受到各种威胁，尤其是在护堤东侧特别是来自犯罪和恐怖团体的威胁。我感谢安全理事会和大会支持特派团努力改善安保资源，并寻求会员国在这方面继续给予支持。

82. 继独立审查后，我期待与各方密切合作，采取措施，提高特派团的行动效力，包括为此将特派团的监测和观察任务的做法现代化，充分利用创新技术和新技术，以期使西撒特派团的军事监测行动更加有效、更加精简。除其他外，此种措施旨在加强预警，确保更好地遵守停火协议，及时调查违反停火指控，并在热点地区进行接触，以缓和紧张局势和防止局势升级。

83. 我注意到西撒特派团军事部门的女性人数，呼吁部队派遣国支持西撒特派团努力提高性别均衡情况。

84. 我呼吁各方提供充分和持续支持，确保在独立审查后，特派团执行任务的能力在技术上得到改进。我还请安全理事会和其他会员国鼓励各方恢复难民署牵头的建立信任措施方案。

85. 如上文第 7 段就安全理事会第 2414(2018)号决议第 9 段所述，双方对有关停火和相关协定的问题持有不同意见，而且，双方都未表示有兴趣做出调整。

86. 西撒特派团仍然是联合国努力为西撒哈拉冲突达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决办法的核心要素，将保障西撒哈拉人民实行自决。西撒特派团自 1991 年成立以来一直被证明是有效的预防冲突工具，在此期间，双方之间没有交火。事实证明，特派团的调解努力成功地缓和了严重的紧张局势，解决了可能违反军事协定的问题，并保持了各方对停火安排的信心。尽管受到制约且资源有限，但特派团成功地向秘书处和安全理事会通报了西撒哈拉的事态发展和相关情况，为区域稳定提供了支持。西撒特派团的作用至关重要，我的个人特使得以通过过去六个月的紧张努力，在政治解决西撒哈拉问题方面取得显著进展。因此，我建议安理会将西撒特派团的任务期限延长一年，延至 2019 年 10 月 31 日，以便我的个人特使有时间和空间努力创造必要条件，推动政治进程。

87. 我再次极为关切地注意到，尽管人道主义需求日增，却没有资金开展人道主义援助。因此，我呼吁国际社会继续支持人道主义方案拟订。

88. 在我的个人特使执行任务期间，生活在护堤两边的人民明显缺乏沟通，对另一边生活情况显然存在误解。因此，我鼓励生活在西撒哈拉的人们打开与护堤另一边的亲属的沟通渠道，建立信心，为和平的未来制定构想。

89. 我敦促各方尊重和促进人权，包括解决悬而未决的人权问题，加强与人权高专办及联合国各人权机制的合作，为其后续任务提供便利。为了确保所有西撒哈拉人得到保护，必须独立、公正、全面和持久地监测人权状况。

90. 我感谢我的西撒哈拉问题个人特使霍斯特 • 克勒继续做出努力。我还感谢我的西撒哈拉问题特别代表兼西撒特派团团长科林 •斯图尔特和王小军少将全心全意地领导西撒特派团的工作。最后，我感谢西撒特派团的男女人员在困难和挑战重重的情况下继续致力于履行特派团的任务。

附件一

联合国西撒哈拉全民投票特派团

截至 2018 年 9 月 5 日的人员派遣情况

国家	军事观察员[a]	部队人员[a]	民警[b]	共计
阿根廷	2	—	—	2
奥地利	5	—	—	5
孟加拉国	8	20	—	28
巴西	10	—	—	10
不丹	2	—	—	2
中国	12	—	—	12
克罗地亚	7	—	—	7
吉布提	2	—	—	2
厄瓜多尔	4	—	—	4
埃及	17	—	—	17
萨尔瓦多	1	—	—	1
法国	2	—	—	2
德国	3	—	—	3
加纳	8	7	—	15
几内亚	5	—	—	5
洪都拉斯	12	—	—	12
匈牙利	6	—	—	6
印度	3	—	—	3
印度尼西亚	3	—	—	3
爱尔兰	3	—	—	3
意大利	2	—	—	2
约旦	2	—	—	2
哈萨克斯坦	5	—	—	5
马拉维	3	—	—	3
马来西亚	5	—	—	5
墨西哥	4	—	—	4
蒙古	1	—	—	1
黑山	2	—	—	2
尼泊尔	5	—	—	5
尼日利亚	6	—	—	6
巴基斯坦	14	—	—	14
波兰	2	—	—	2

国家	军事观察员[a]	部队人员[a]	民警[b]	共计
葡萄牙	—	—	1	1
大韩民国	5	—	—	5
俄罗斯联邦	15	—	—	15
斯里兰卡	4	—	—	4
瑞典	2			2
瑞士	2	—	—	2
多哥	2	—	—	2
共计	**196**	**27**	**1**	**224**[c]

[a] 核定人数为 246 人，包括部队指挥官。

[b] 核定人数为 12 人。

[c] 实地的军队和民警实际人数，包括部队指挥官。

附件二

地图



MINURSO
September 2018
Medical unit
Liaison office
UN team site
Berm
Paved road
HQ MINURSO
BANGLADESH
LO
MOROCCO
ALGERIA
MAURITANIA
Western Sahara
CANARY ISLANDS
ATLANTIC OCEAN
La Palma
Tenerife
Gomera
Hierro
Gran Canaria
Fuerteventura
Lanzarote
Santa Cruz de Tenerife
Las Palmas
Agadir
Tiznit
Sidi Ifni
Goulimine
Tan-Tan
Oued Drâa
Zag
Tindouf
Tarfaya
As-Sakn
Mahbas
Al Ga'da
Hawza
Idiriya
Al Farcia
Laayoune
Smara
Boucraa
Bir Lahlou
Tifariti
Mehaires
Bentili
Boujdour
Aridal
Guelta Zemmur
Bir Mogrein
Chalwa
Zbayra
Tagarzimat
Oum Dreyga
Bir Anzarane
Baggari
Ad Dakhla
Aargub
Imlily
Mijek
Zouérate
Awsard
Agwanit
Dougaj
Bir Gandouz
Tichla
Zug
Guerguerat
Bou Lanuar
Choum
Nouadhibou
La Guera
Atar
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3691 Rev. 85 UNITED NATIONS
September 2018 (Colour)
Department of Field Support
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)